

Sentencia C-911/07

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las Cámaras/EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Imposibilidad de efectuar examen por ausencia de material probatorio/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-En trámite de objeciones presidenciales

Ante la ausencia del material probatorio necesario para establecer si en su desarrollo se cumplieron los requisitos señalados en la Constitución, en la Ley 5ª de 1992 y en la jurisprudencia de esta corporación, ya que las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes no pudieron enviar las actas aprobadas de las sesiones correspondientes, por no haberse completado el trámite de su preparación y aprobación, esta corporación se abstendrá de pronunciarse sobre la exequibilidad del trámite de las objeciones, con la advertencia de que, en consecuencia, el mismo podrá ser materia de demanda, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el Art. 242, Num. 3, de la Constitución.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Alcance

ANALISIS DEL IMPACTO FISCAL EN NORMAS LEGALES-No debe constituirse en medio que cercene el ejercicio de la función legislativa

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencias concurrentes de los órganos legislativo y ejecutivo/INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA DE GASTO PUBLICO/

El proyecto objetado no estaba sujeto a la iniciativa exclusiva o reservada al Gobierno Nacional, por lo que para la introducción en el último debate en la plenaria del Senado de la disposición objetada, no se requería la coadyuvancia del Gobierno Nacional. A pesar de ello, el Gobierno Nacional, por intermedio de la Viceministra de Hacienda y Crédito Público, otorgó el aval a la nueva disposición aunque por un monto menor al propuesto.

Referencia: expediente OP-095

Asunto: Objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 110/06

Senado, 254/05 Cámara, “por el cual se adiciona un párrafo 2 al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 2 de Octubre de 2007, recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 8 de Octubre de 2007 y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, la Presidenta del Senado de la República remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 110/06 Senado, 254/05 Cámara, “por el cual se adiciona un párrafo 2 al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones”, cuyo Art. 4° fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, que fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

El despacho del magistrado sustanciador avocó conocimiento del asunto mediante auto de 24 de Octubre de 2007, con base en lo previsto en el Art. 32 del Decreto 2067 de 1991, dispuso su fijación en lista con el fin de permitir la intervención ciudadana y ordenó la solicitud de una información a los Secretarios Generales de las Cámaras legislativas.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El siguiente es el texto del proyecto de ley, en el cual se subraya el Art. 4° objetado:

LEY...

por la cual se adiciona un párrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006

y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1 °. Adiciónese un párrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006, el cual quedará así: Párrafo 2°. Para el financiamiento de la afiliación al Régimen contributivo del grupo familiar de las madres comunitarias se aplicará lo previsto en los artículos 3° y 4° de la Ley 509 de 1999, sin perjuicio de la progresión de cobertura universal establecida el artículo 9° de la Ley 1122 de 2007.

Artículo 2 °. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional. De conformidad con lo previsto por la Ley 797 de 2003, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio como tales.

El Gobierno Nacional garantizará la priorización al acceso de las Madres Comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido.

Parágrafo 2°. Las madres sustitutas, los agentes educativos FAMI (Familia, Mujer e Infancia), tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley.

Artículo 3°. Habilitación de la condición de beneficiario. Quienes hayan perdido la condición de Beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional, por haber incurrido en mora y por haberse retirado en cualquier tiempo de manera voluntaria con anterioridad a la vigencia de la presente ley, podrán reactivar su condición manifestando su voluntad de ingresar nuevamente al Fondo.

Artículo 4°. La bonificación mensual de las madres comunitarias se incrementará al 70% del salario mínimo legal mensual vigente a partir del 1° de enero de 2008, sin perjuicio de los posteriores incrementos que se realicen.

Artículo 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

La Presidente del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Alfredo Ape Cuello Baute.

El Secretario General de la Honorable. Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

III. TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

Del trámite que surtió el Proyecto de Ley N° 254 de 2005 Cámara -110 de 2006 Senado en el Congreso de la República se señalan los siguientes hechos relevantes para el estudio de las objeciones presidenciales:

1. El proyecto fue presentado ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el 16 de Diciembre de 2005 por el Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt, asignado a la Comisión VII Constitucional Permanente de dicha corporación y publicado en la Gaceta del Congreso N° 02 de 6 de Enero de 2006 (P. 34).

2. El proyecto de ley fue debatido y aprobado en las siguientes fechas:

El 7 de Junio de 2006 por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

El 15 de Agosto de 2006 por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El 15 de Mayo de 2007 por la Comisión Séptima del Senado de la República.

El 14 de Junio de 2007 por la Plenaria del Senado de la República.

En esta corporación se introdujo el texto del Art. 4º del proyecto de ley, objetado por el Gobierno Nacional.

En efecto, el texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República no incluía ese artículo, según consta en la ponencia para cuarto debate al proyecto de ley.¹ En este debate se expresó:

“La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bueno, vamos a volver al Orden original (...) hay un informe ya de la Subcomisión sobre el tema del Proyecto de las Madres Comunitarias.

(...)

(...) señora ponente por favor leamos la proposición a que ha llegado, con la que tiene acuerdo la comisión que nombramos acá.

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres:

Artículo nuevo, entonces la bonificación para las madres comunitarias será el 70% del salario mínimo.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo nuevo leído por la honorable Senadora ponente, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Y esta responde afirmativamente”.²

3. Designadas Comisiones Accidentales de Mediación, el informe correspondiente fue considerado y aprobado el 19 de Junio de 2007 por la Plenaria de la Cámara de Representantes y por la Plenaria del Senado de la República.

En dicho informe se expresó:

“Artículo 4°. Se adiciona como artículo cuarto el artículo nuevo aprobado en Senado con la siguiente redacción:

Artículo 4°. La bonificación mensual de las madres comunitarias se incrementará al 70% del salario mínimo legal mensual vigente a partir del 1° de enero de 2008, sin perjuicio de los posteriores incrementos que se realicen”. (Fl. 118 Cuaderno Principal)

4. Mediante escrito dirigido a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y radicado el 19 de Junio de 2007, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó los reparos constitucionales que sirven de fundamento a la objeción presidencial que se examina (Fls. 40-41 Cuaderno Principal).

5. Mediante escrito de 22 de Junio de 2007, radicado el 29 de Junio siguiente, el Presidente de la Cámara de Representantes envió el proyecto de ley, acompañado de todos sus antecedentes, al Presidente de la República para la sanción respectiva.

IV. OBJECIONES DEL GOBIERNO NACIONAL

El Gobierno Nacional formuló dos objeciones al proyecto de ley, así:

1. Violación del Art. 151 de la Constitución Política

Expresa que el gasto que crea el Art. 4° del proyecto de ley, en virtud del cual la bonificación mensual de las madres comunitarias se incrementará al 70% del salario mínimo legal mensual vigente a partir del 1° de Enero de 2008, no se ajusta a lo dispuesto en el Art. 7° de la Ley 819 de 2003, por no estar previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, como lo comunicó el Ministro de Hacienda y Crédito Público a los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes mediante escrito de 19 de Junio de 2007, y que ni el gasto ni el impacto fiscal del mismo se hicieron explícitos durante el trámite del proyecto de ley, ni fueron incluidos expresamente en la exposición de motivos ni en las ponencias.

Manifiesta que el mencionado gasto no fue analizado por el Congreso durante el trámite del proyecto, habida cuenta de que la proposición por medio de la cual se incluyó la medida en el texto del proyecto de ley fue objeto de discusión y aprobación en el último de los debates

del proyecto y que por ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no tuvo la oportunidad de rendir concepto acerca de la consistencia del incremento en la bonificación con lo señalado por el Marco Fiscal de Mediano Plazo, salvo lo expresado por la Viceministra General de dicho ministerio en la sesión en la que se incluyó la proposición, en el sentido de que ese monto no era financiable y por tanto el Ministerio no podía aceptarlo.

Indica que de acuerdo con las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el citado gasto alcanza la suma de ochenta y cinco mil millones de pesos (\$85.000.000.000) anuales con cargo al programa correspondiente, el cual tiene a su cargo otros gastos, de suerte que con la disposición objetada se ponen en peligro la estabilidad y la cobertura del mismo.

Afirma que por tener la Ley 819 de 2003 carácter orgánico, su desconocimiento implica la violación del Art. 151 de la Constitución, en virtud del cual el Congreso de la República estará sujeto a las leyes orgánicas en el ejercicio de la actividad legislativa.

2. Violación del Art. 154 de la Constitución Política

Sostiene que la creación del citado gasto vulnera el Art. 154 superior, toda vez que es competencia exclusiva del Gobierno Nacional proponer la expedición o reforma de las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.

Indica que aunque el Congreso de la República goza de una cláusula general de competencia para la expedición y reforma de las leyes, la Constitución establece condicionamientos y asigna al Gobierno Nacional la potestad exclusiva de presentar proyectos sobre determinadas materias, de modo tal que las proposiciones sobre estas últimas que se formulen en el trámite de un proyecto de ley y que no provengan del Gobierno Nacional deben contar con su aquiescencia o consentimiento. Añade que una interpretación distinta dejaría sin sentido el Art. 154 de la Constitución, pues permitiría que una vez presentado el proyecto se desatiendan las propuestas del Gobierno Nacional.

V. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La Comisión Accidental designada para que rindiera informe sobre las objeciones formuladas acogió éstas y propuso “aprobar el proyecto de ley presentado en el informe de conciliación,

con la exclusión del artículo 4°, el cual fue objetado por el Gobierno”

Dicho informe fue considerado y rechazado por la Plenaria del Senado el 25 de Septiembre de 2007 y por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 26 de Septiembre del mismo año, cuyas razones no obran en los antecedentes del proyecto.

A este respecto, el Secretario General del Senado de la República señala:

“Luego de una larga discusión la plenaria manifestó que no aceptaría las objeciones del Ejecutivo al artículo 4°, por lo que el debate se aplazó mientras se conformaba una subcomisión para su estudio. Posteriormente, se reabrió el debate y se presentó una proposición sustitutiva en la que se rechazan las objeciones al artículo 4° suscrita por los Senadores Luis Fernando Velasco, Yolanda Pinto, Germán Aguirre, Humberto Builes, Dilian Francisca Toro, Héctor Helí Rojas, Carlos Julio González, entre otros; dicha proposición fue aprobada con el quórum constitucional correspondiente”. (Fl. 15 Cuad. Principal)

A su vez, en relación con el mismo punto, el Secretario General de la Cámara de Representantes señala:

“En comienzo se aprobó el informe en comento y luego se reabrió la discusión y la Plenaria de esta Corporación lo negó.” (Fl. 2, Cuad. Principal)||

VI. INTERVENCIONES

Intervención de las ciudadanas Carmen Cecilia Díaz Rojas y Ana María Torres Boada

Mediante escrito presentado el 25 de Octubre de 2007, las ciudadanas Carmen Cecilia Díaz Rojas y Ana María Torres Boada, obrando respectivamente en representación de la Fundación Gestión Ciudadana y de Gestora Madres Comunitarias, piden a la Corte que salvaguarde los derechos fundamentales de las madres comunitarias, en particular el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y el derecho a la igualdad, con las siguientes razones:

Expresan que el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar consiste en que una madre comunitaria, en su casa y con sus recursos, adapta un espacio con base en los

lineamientos técnico-administrativos definidos previamente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, para atender 13 niños de 2 a 5 años, de 8 de la mañana a 4 de la tarde, de lunes a viernes, a los cuales se les ofrece la formación integral inicial y además se les proporciona almuerzo y dos refrigerios, preparados por la misma madre comunitaria. Indican que dicho programa está dirigido a niños de los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 cuyos padres trabajan y no tienen los recursos económicos necesarios para inscribirlos en un jardín infantil.

Afirman que en el país existen aproximadamente 78.500 madres comunitarias, que atienden aproximadamente a 1.200.000 niños, y que sólo reciben por su trabajo una beca o bonificación por parte del ICBF, que actualmente es de \$197.340.

Señalan que el ICBF celebra un contrato llamado de colaboración con las Asociaciones de Madres Comunitarias, con sujeción a las normas de la Ley 80 de 1993, y que las madres comunitarias dependen directamente de dichas asociaciones en la prestación de sus servicios, en una relación que tiene carácter laboral y, sin embargo, aquellas no reciben ni el salario ni las prestaciones sociales que corresponden a ese carácter.

Exponen que el Gobierno Nacional aduce como excusa la falta de recursos económicos para atender las obligaciones a favor de las madres comunitarias y arguye también que el programa podría ponerse en riesgo, lo cual en opinión de las intervinientes es sólo un chantaje para que aquellas no reclamen sus derechos.

Finalmente sostienen que en esta oportunidad la Corte Constitucional debe proteger el principio según el cual a un trabajo igual corresponde un salario igual, ya que en el mismo ICBF y en la Secretaría de Integración Social del Distrito Capital de Bogotá trabajan madres llamadas jardineras o formadoras que realizan el mismo trabajo de las madres comunitarias y devengan un salario superior al mínimo legal, con las prestaciones sociales correspondientes, y que la misma corporación debe amparar el derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante Concepto N° 4400 radicado el 17 de Octubre de 2007, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que declare infundadas las objeciones y como consecuencia declare exequible el Art. 4° del proyecto de ley.

Sostiene que “la insistencia en la aprobación del proyecto de ley objetado obedece a la intención del legislador de corregir un estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra inmerso el régimen de las madres comunitarias por discriminación laboral y de género al que se hallan sometidas debido a la pírrica suma que se les reconoce por sus servicios prestados (\$203.900.00 pesos)”.

Considera que “la discriminación laboral se da porque no se les reconoce a las madres comunitarias una retribución que responda a unas condiciones de vida digna (mínimo vital), cubiertas mediante una contraprestación mínima aceptable a los servicios prestados, que en Colombia equivale a un salario mínimo legal mensual. La discriminación de género se presenta porque son mujeres las que prestan el servicio de cuidado de las poblaciones infantiles más vulnerables del país”.

Indica que la bonificación propuesta tiene un impacto fiscal muy reducido frente al Presupuesto General de la Nación y concierne actualmente a 78.508 madres comunitarias y sus núcleos familiares, según la información suministrada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De conformidad con lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que el Presidente de la República formuló en el presente caso.

Oportunidad y trámite de las objeciones

2. De conformidad con lo contemplado en el Art. 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Agrega la disposición que si transcurridos estos términos el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

La Corte Constitucional ha señalado que estos términos se refieren a días hábiles³.

En el presente asunto el proyecto de ley parcialmente objetado contiene cinco artículos. Por consiguiente, el término para devolverlo con objeciones era de seis días, contados a partir del día siguiente al 29 de Junio de 2007, día en que se radicó en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la comunicación dirigida por el Presidente de la Cámara de Representantes al Presidente de la República con el fin de que sancionara el proyecto de ley (Fl .

60 Cuad. Principal).

En esta forma, se cumplió el requisito de oportunidad de las objeciones establecido en el Art. 166 superior.

3. Respecto del trámite de las objeciones, se señala lo siguiente:

i) La Comisión Accidental designada para estudiar las objeciones formuladas, integrada por la Senadora Dilian Francisca Toro Torres y el Representante a la Cámara Buenaventura León León, presentó informe mediante el cual solicitó que se aprobara el proyecto de ley con la exclusión del Art. 4° objetado, es decir, acogiendo las objeciones formuladas (Fls. 4-14 Cuaderno Principal).

ii) La Plenaria del Senado de la República anunció el sometimiento a votación del informe sobre las objeciones el 18 de Septiembre de 2007, según consta en el Acta N° 11 de la misma fecha, que no ha sido publicada, según certificación

expedida por el Subsecretario General de la misma corporación.

El informe fue considerado y votado por dicha corporación el 25 de Septiembre de 2007 con una mayoría de 87 senadores, de los 102 que integran la corporación, según consta en el Acta N° 12 de la misma fecha, que no ha sido publicada, de acuerdo con la certificación expedida por el Subsecretario General de la misma, la cual decidió rechazar las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley.

iii) La Plenaria de la Cámara de Representantes anunció el sometimiento a votación del informe sobre las objeciones el 18 de Septiembre de 2007, según consta en el Acta N° 71 de la misma fecha, que fue enviada en medio magnético por el Secretario General de dicha corporación.

El informe fue considerado y votado por dicha corporación el 25 de Septiembre de 2007, según consta en el Acta N° 073 de la misma fecha, de acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de la misma corporación, la cual decidió rechazar las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley.

iv) Mediante escrito de 2 de Octubre de 2007, radicado el 8 de Octubre siguiente, la Presidenta del Senado de la República remitió el proyecto de ley a esta Corte para que decida sobre la exequibilidad de las objeciones rechazadas por el Congreso de la República.

Imposibilidad de efectuar el examen sobre el trámite de las objeciones. Alcance limitado de esta sentencia.

4. Con base en el recuento del trámite de las objeciones, contenido en el numeral anterior, ante la ausencia del material probatorio necesario para establecer si en su desarrollo se cumplieron los requisitos señalados en la Constitución, en la Ley 5ª de 1992 y en la jurisprudencia de esta corporación, ya que las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes no pudieron enviar las actas aprobadas de las sesiones correspondientes, por no haberse completado el trámite de su preparación y aprobación, esta corporación se abstendrá de pronunciarse sobre la exequibilidad del trámite de las objeciones, con la advertencia de que, en consecuencia, el mismo podrá ser materia de demanda, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el Art. 242, Num. 3, de la Constitución.

Examen material de las objeciones

Problemas jurídicos planteados

5. Corresponde a la Corte establecer si en el trámite de aprobación del Art. 4º del Proyecto de Ley N° 110/06 Senado, 254/05 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad : i) se violó el Art. 7º de la Ley 819 de 2003, que trata del análisis del

impacto fiscal de las normas legales, y, por ser esta última una disposición de una ley orgánica, se quebrantó el Art. 151 de la Constitución Política, y ii) se violó la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional para la expedición o reforma de las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (Art. 154 C. Pol.).

Para resolver estos problemas jurídicos la Corte hará unas consideraciones sobre la cláusula de competencia general del Congreso de la República para hacer las leyes e iniciativa en materia de gasto público y sobre la exigencia del análisis del impacto fiscal de las normas legales y a continuación hará el examen material de las citadas objeciones.

Cláusula de competencia general del Congreso de la República para hacer las leyes e iniciativa en materia de gasto público

6. Uno de los fundamentos de un Estado democrático es la separación de las ramas del poder público, que conforme a la doctrina constitucional garantiza el ejercicio de pesos y contrapesos en la organización y el funcionamiento del Estado. Dentro de ese esquema general, al poder legislativo le corresponde hacer y reformar las leyes, al poder ejecutivo reglamentarlas para su debida ejecución y ejecutarlas y al poder judicial declarar la existencia o inexistencia de los derechos que consagran las mismas y hacerlos efectivos, así como controlar la legalidad de los actos de la Administración.

Por consiguiente, desde el punto de vista funcional, las ramas ejecutiva y judicial del poder público están subordinadas a la rama legislativa del mismo, lo cual se explica por ser el órgano legislativo el de mayor representación política entre los órganos constituidos del Estado.

La mencionada división de funciones en el Estado, y la supremacía del órgano legislativo, está consagrada en el ordenamiento constitucional colombiano, cuyo Art. 114 establece que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración. Por su parte, el Art. 150 ibídem dispone que corresponde al Congreso hacer las leyes y enumera sus principales funciones mediante las mismas.

No obstante, la misma disposición estableció que “sobre las materias específicas propuestas por el gobierno, las cámaras podrán introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden, salvo lo dispuesto en el artículo 80”.⁴

La Constitución de 1991 reaccionó contra dicha minusvalía del poder legislativo y buscó restablecer el poder pleno que históricamente ha ejercido en el Estado democrático, tanto en Colombia como en otros países.

Sobre este tema uno de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que participó activamente en su discusión y decisión en ella, expresa:

“La experiencia constitucional de los últimos años y especialmente la práctica que se desarrolló a raíz de la reforma de 1968, mostraban las fallas y vacíos que se presentaban en el proceso de formación de las leyes. La identificación de las vicisitudes del trámite legislativo motivó al grupo del Fénix a proponer, en primer término, que se modificara el artículo 79 de la codificación de 1886. El Acto legislativo número 1 de 1945 otorgó a los ministros del despacho el monopolio para la presentación de proyectos contentivos de códigos, estructuración del presupuesto nacional, los planes y programas económicos y la división del territorio. La reforma de 1968 levantó la reserva sobre los códigos, pero la extendió sobre todo proyecto de ley que implicara un gasto para el Estado. Prácticamente, con esa restricción se cercenó toda posibilidad a los congresistas. Como explicamos en el informe que presentamos en la comisión tercera:

“Aparte del régimen de la titularidad de la iniciativa parlamentaria, la experiencia constitucional de los últimos años indica con vigoroso énfasis la urgencia de reformular la definición del alcance de esta iniciativa, esto es, del ámbito en que se despliega. Como es sabido, la disciplina que emergió de la reforma de 1968 confiere un alcance diferente a la iniciativa del Gobierno y a la de los congresistas, a quienes está restringida la capacidad de dar impulso a proyectos de ley en ciertas áreas que se reservan a aquel, sin que pueda decirse que el criterio que inspira la restricción sea infalible o haya aportado mejoría en el funcionamiento de las instituciones.

“Con esas limitaciones, en puridad, los congresistas quedaron privados de toda iniciativa de proponer reordenamientos jurídicos reguladores de la actividad del Estado, puesto que no existe acto, movimiento u operación de esa entidad que no cause una erogación del tesoro. Y

se extremó más todavía al trasladar, también al Gobierno, la iniciativa de proyectos referentes al nuevo sistema de legislación delegada que se denominan “leyes marco”. Todo este cercenamiento de atribuciones inherentes al Congreso se compensó con la habilitación de los vituperados auxilios parlamentarios y con la facultad de crear exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios, a lo cual se añadió la obligación del Gobierno de incorporar, sin modificaciones, en el proyecto de presupuesto, el que para funcionamiento del Congreso elaboraran las mesas directivas. De seguro los historiadores encontrarán en estos gajes del artículo 79, el origen del deterioro en que entró el prestigio y credibilidad de nuestro órgano legislativo y que a los constituyentes de 1991 nos corresponde encontrar innovaciones que lo rescaten.

“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política, cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición, y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás, respecto a la realización o desembolso de las inversiones, existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, y el segundo, su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentario⁵.” ⁶ (se subraya)

En este campo, el Art. 154 superior, que contempla la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional para la expedición y reforma de las leyes sobre algunas materias, señala que “las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno” y el Art. 160 ibídem dispone en forma general que “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.

Por su parte, el Art. 160 de la Ley 5ª de 1992 establece que todo congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso, en la comisión constitucional respectiva, tanto a la totalidad del proyecto como a su articulado.

8. Sobre el tema de la iniciativa legislativa en materia de gasto público la Corte

Constitucional ha expresado:

“La Asamblea Constituyente de 1991, en lo referente al gasto público, debatió sobre la necesidad de devolver la plenitud de la iniciativa legislativa al Congreso. Para ello, se planteó una distinción necesaria entre la capacidad para decretar un gasto y la posible competencia del legislador para presentar el proyecto de ley anual de presupuesto. Se concluyó a favor de la primera posibilidad, pero se mantuvo la iniciativa gubernamental en materia presupuestal.

“Sobre el particular, el constituyente Hernando Yepes Arcila anotó:

“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios.” 7

“La distinción entre presupuesto y leyes que decretan gasto público quedó, pues, establecida en la Constitución Política de 1991. Lo anterior resulta relevante si se tiene en consideración que el artículo 154 superior, referente a la iniciativa legislativa, no estableció excepciones en favor del gobierno para la presentación de proyectos de ley en los que se decrete gasto público -como inversiones públicas-, salvo que se trate de alguno de los eventos contemplados en los numerales 3, 9 y 11 del artículo 150, que se ordene la participación en rentas nacionales o transferencias de las mismas, o que se autorice aportes o suscripciones del Estado a empresas comerciales o industriales, entre otros. Por tal motivo, debe reconocerse, entonces, que a partir de la vigencia de la Carta Política los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público”. 8
(Se subraya)

Así mismo, en otra ocasión esta corporación expuso:

“(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la CP: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.

“Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

“Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

“En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto (...)”.⁹ (se subraya)

Exigencia del análisis del impacto fiscal de las normas legales

9. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo¹⁰.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Esta disposición orgánica presupuestal exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso.

“Evidentemente, las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes

aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país - de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios -administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento.

Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas - o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y

para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen

instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente". 12

Ausencia de fundamento de la objeción por violación del Art. 151 de la Constitución Política

10. El Gobierno Nacional considera que al aprobar el Congreso de la República el Art. 4° del Proyecto de Ley N° 110/06 Senado, 254/05 Cámara se violó el Art. 7° de la Ley 819 de 2003, que trata del análisis del impacto fiscal de las normas legales, y, por ser esta última una disposición de una ley orgánica, se quebrantó el Art. 151 de la Constitución Política.

La disposición objetada establece que la bonificación mensual de las madres comunitarias se incrementará al 70% del salario mínimo legal mensual vigente a partir del 1° de enero de

2008, sin perjuicio de los posteriores incrementos que se realicen.

11. En relación con esta objeción debe señalarse que:

i) Evidentemente, la norma objetada genera un gasto a cargo de la Nación, por lo cual está comprendida en la previsión del Art. 7° de la Ley 819 de 2003.

ii) La norma objetada sólo se introdujo en el segundo debate del proyecto en la plenaria del Senado, que fue el último de su tramitación, el 14 de Junio de 2007. En dicho debate se expresó:

“La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bueno, vamos a volver al Orden original (...) hay un informe ya de la Subcomisión sobre el tema del Proyecto de las Madres Comunitarias.

(...) señora ponente por favor leamos la proposición a que ha llegado, con la que tiene acuerdo la comisión que nombramos acá.

(...)

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la honorable Senadora Dilian Francisca Toro Torres:

Artículo nuevo, entonces la bonificación para las madres comunitarias será el 70% del salario mínimo.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo nuevo leído por la honorable Senadora ponente, y cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Y esta responde afirmativamente”.¹³

Por esta razón, era imposible que la Exposición de Motivos presentada por el Gobierno Nacional y los informes de ponencia de cada uno de los cuatro debates incluyeran los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos.

Así mismo, debe señalarse que en dicha sesión el Gobierno Nacional, por intermedio de la Viceministra de Hacienda y Crédito Público, aprobó la nueva disposición, aunque por un monto menor al propuesto, en los siguientes términos:

“La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la señora Viceministra de Hacienda y Crédito Público, doctora Gloria Cortés.

“Palabras de la señora Viceministra de Hacienda y Crédito Público, doctora Gloria Cortés.

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra la señora Viceministra de Hacienda y Crédito Público, doctora Gloria Cortés:

No obstante, con posterioridad, el 19 de Junio de 2007, fecha en la que tanto la Cámara de Representantes como el Senado aprobaron el informe de la Comisión de Conciliación, esto es, cuando estaba terminando literalmente el trámite del proyecto en el Congreso de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, mediante escrito dirigido a los Presidentes de ambas corporaciones, manifestó los reparos constitucionales que fueron retomados en el escrito de objeciones presidenciales (Fls. 67-68 Cuad. Principal).

En estas condiciones, la manifestación del Ministro de Hacienda y Crédito Público fue visiblemente tardía y, además, no era pertinente, por haber sido ya aceptada por la Viceministra de Hacienda y Crédito Público la mencionada disposición.

Por consiguiente, de acuerdo con la jurisprudencia antes citada de esta corporación, la omisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al no controvertir oportunamente la aprobación de la nueva disposición por parte del Congreso de la República, no puede viciar el trámite de formación de la misma. Por ello, la objeción presidencial por el supuesto desconocimiento del Art. 7º de la Ley 819 de 2003 y del Art. 151 de la Constitución resulta sin fundamento.

Ausencia de fundamento de la objeción por violación del Art. 154 de la Constitución Política

12. Por otra parte, el Gobierno Nacional considera que se violó la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional para la expedición o reforma de las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (Art. 154 C. Pol.).

De conformidad con lo expuesto en las consideraciones generales de esta sentencia, en la doctrina constitucional se distingue entre las leyes que ordenan o implican gasto público y la ley general de presupuesto prevista en los Arts. 150, Num. 11, y 345 a 355 de la Constitución. En virtud de la primera de tales disposiciones corresponde al Congreso de la República “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”, es decir, estimar las rentas en el presupuesto correspondiente y autorizar los gastos en la ley de apropiaciones.

Conforme a dicha distinción, las leyes que ordenan o implican gasto público son el título o causa de la ley de presupuesto, que es un acto-condición necesario para la ejecución de aquellas.

Las primeras son por regla general de iniciativa del Congreso de la República, con fundamento en el principio democrático y en la cláusula general de competencia legislativa (Arts. 1º, 3º y 150 C. Pol.). También, porque el Art. 154 superior, que en el inciso 2º establece por vía de excepción y en forma expresa la iniciativa legislativa exclusiva o reservada del Gobierno Nacional en unas materias determinadas¹⁵, no incluye en ellas las disposiciones que ordenen o impliquen público, y porque, como se anotó, según los antecedentes de la misma disposición, el constituyente tuvo claramente la voluntad de restablecer la iniciativa legislativa en materia de gasto público en cabeza del Congreso de la República, lo cual explica que no reprodujera la expresión contenida en el Art. 79 de la Constitución anterior que privaba a dicho órgano estatal de la iniciativa para presentar proyectos de ley que decretaran inversiones públicas o privadas y que crearan servicios a cargo de la Nación o los traspasaran a ésta.

En cambio, la ley de presupuesto es claramente una de las excepciones de iniciativa exclusiva o reservada del Gobierno Nacional (Art. 154, inciso 2º, y 346 C. Pol.).

13. En la Exposición de Motivos del proyecto de ley objetado se expresó:

La Ley 509 de 1999, logró que las madres comunitarias de los Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar pudieran acceder al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud; Sin embargo, se contempló que su núcleo

familiar accedería como afiliados prioritarios al régimen subsidiado en salud.

El presente proyecto de ley plantea una propuesta integral, cuyo fin es disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las madres comunitarias y su grupo familiar, lo que redundará también en la calidad del servicio que prestan a los Hogares Comunitarios, cuyo éxito depende del bienestar que estas tengan en su núcleo familiar, mitigando el riesgo en salud a través del aseguramiento y permanencia en el Sistema de una parte, y de otra contribuyendo a que puedan obtener un ingreso aceptable durante su vejez mediante la pensión o en su defecto un subsidio económico que se le brinda al Adulto Mayor.

Para incorporar estos objetivos a la legislación, se proponen las siguientes modificaciones y adiciones:

1. Afiliación al régimen contributivo en salud del grupo familiar de las madres comunitarias; para tal efecto, se plantea, propone un incremento en el ingreso base de cotización del 8% al 12% de la suma que reciben las madres comunitarias por concepto de bonificación y un subsidio a la cotización en lo correspondiente al faltante que se genera entre la cotización efectuada por la madre comunitaria y la cotización sobre un (1) salario mínimo legal vigente.
2. Acceso al subsidio a la cotización en pensiones que se otorga a través del Fondo de Solidaridad Pensional, eliminando el requisito de edad y en consecuencia permitiendo que estas puedan llegar a disfrutar de una pensión y de los beneficios del Sistema de Seguridad Social Integral.
3. Priorización en la asignación del subsidio establecido en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, que se financia con recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, para aquellas madres que no se puedan beneficiar del subsidio a la cotización en pensiones.
4. Ampliación de cobertura en el régimen contributivo en salud, estimada en 94.340 personas que conforman el núcleo familiar de las madres comunitarias que actualmente y según información del ICBF ascienden a 78.617 (corte a septiembre de 2005).
5. Ampliación de cobertura en el Fondo de Solidaridad Pensional, como consecuencia de la

flexibilización en los requisitos para acceder a los beneficios del mismo. Se estima que unas 40.000 madres podrán obtener el subsidio a la cotización en pensiones. 16

Esta materia no está comprendida en las citadas excepciones consagradas en el Art. 154 de la Constitución, por lo cual el proyecto objetado no estaba sujeto por razón de ella, ni tampoco por razón de la generación de gasto público, como se indicó, a la iniciativa exclusiva o reservada del Gobierno Nacional. Por tanto, podía ser presentado por los miembros del Congreso. No obstante, el Gobierno Nacional hizo su presentación ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 16 de Diciembre de 2005, por intermedio del Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt, quien suscribió la mencionada Exposición de Motivos.

En estas condiciones, es claro que para la introducción, en el último debate en la plenaria del Senado, de la disposición objetada, no se requería la coadyuvancia del Gobierno Nacional, conocida en la doctrina constitucional como el aval del mismo, de que trata el Parágrafo del Art. 142 de la Ley 5ª de 1992, en virtud del cual “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando las circunstancias lo justifiquen(...)”.

A pesar de ello, el Gobierno Nacional, por intermedio de la Viceministra de Hacienda y Crédito Público, otorgó dicho aval a la nueva disposición, aunque por un monto menor al propuesto, en los términos indicados en el numeral anterior.

De otro lado, cabe señalar que ni el texto inicial del proyecto, ni la adición del mismo contenida en el Art. 4º objetado, tratan de la participación en las rentas nacionales o de transferencias de las mismas, como equivocadamente lo plantea en su objeción el Presidente de la República, sino de una materia completamente distinta. A este respecto es oportuno señalar lo dispuesto en el mencionado Art. 142 de la Ley 5ª de 1992, sobre la iniciativa privativa del Gobierno Nacional en el proceso legislativo, en virtud del cual, en lo pertinente, dicha iniciativa sólo comprende “las participaciones de los municipios, incluyendo los resguardos indígenas, en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”¹⁷.

Por estas razones, la objeción presidencial por la supuesta vulneración de la iniciativa

exclusiva o reservada del Gobierno Nacional, establecida en el Art. 154 de la Constitución, carece de fundamento.

Con base en lo expuesto, la Corte declarará infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al Art. 4º del citado proyecto de ley y declarará exequible dicha disposición, por las razones analizadas en esta sentencia.

IX. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ABSTENERSE de pronunciarse sobre la exequibilidad del trámite de las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al Art. 4º del Proyecto de Ley N° 110/06 Senado, 254/05 Cámara, “por el cual se adiciona un párrafo 2 al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.

En consecuencia, dicho trámite podrá ser objeto de demanda, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el Art. 242, Num. 3, de la Constitución.

Segundo.- DECLARAR INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al Art. 4º del Proyecto de Ley N° 110/06 Senado, 254/05 Cámara, “por el cual se adiciona un párrafo 2 al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.

Tercero.- Como consecuencia de la declaración anterior, DECLARAR EXEQUIBLE el Art. 4º del Proyecto de Ley N° 110/06 Senado, 254/05 Cámara, “por el cual se adiciona un párrafo 2 al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- 1 Gaceta del Congreso N° 252 de 7 de Junio de 2007, Ps. 1 ss., Fls. 131 ss. Cuad. Principal.
- 2 Acta N° 66 de 14 de Junio de 2007. Gaceta del Congreso N° 415 de 28 de Agosto de 2007, Ps. 58-59.
- 3 Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996 y C- 028 de 1997.
- 4 El Art. 80 de la Constitución anterior se refería a la ley que debía fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debía someterse la economía nacional y los de las obras públicas que hubieran de emprenderse o continuarse.
- 5 El informe-ponencia sobre las funciones del Congreso, su funcionamiento y el trámite de las leyes, con autoría del delegatario Hernando Yepes Arcila, se publicó en la Gaceta Constitucional N° 67 de mayo 4 de 1991.
- 6 Palacio Rudas, Alfonso. El Congreso en la Constitución de 1991. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992, Ps. 182-184. Las mismas consideraciones están consignadas en la ponencia única para primer debate en plenaria sobre la Rama Legislativa del Poder Público, que reunió las ponencias individuales presentadas por varios constituyentes y fue publicada en la Gaceta Constitucional N° 79 de 22 de Mayo de 1991, Ps. 9-10.
- 7 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°67, Sábado 4 de mayo de 1991, pág 5.
- 8 Sentencia C- 343 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 9 Sentencia C- 490 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- 10 ARTÍCULO 1o. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4o de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;

b) Un programa macroeconómico plurianual;

c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2o de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;

d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública; e) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

g) El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;

h) Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;

i) En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

11 Sobre el particular pueden consultarse las Sentencias C-1113 de 2004; C-500 de 2005; C-729 de 2005; C-874 de 2005; C-072 de 2006; C-856 de 2006; C-929 de 2006, y C-502 de 2007.

12 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Salvamento de Voto de Jaime Araújo Rentería.

13 Acta N° 66 de 14 de Junio de 2007. Gaceta del Congreso N° 415 de 28 de Agosto de 2007, Ps. 58-59.

14 Acta N° 66 de 14 de Junio de 2007. Gaceta del Congreso N° 415 de 28 de Agosto de 2007, P. 60.

15 Tales materias corresponden a las siguientes leyes: las que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, por último, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

16 Gaceta del Congreso N° 02 de 2006, P. 35, Fl. 278 del Cuaderno Principal.

17 Sobre el particular deben tenerse en cuenta las modificaciones introducidas a los Arts. 356 y 357 superiores en materia de distribución de recursos y de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.